

JUSTIÇA & CIDADANIA[®]

ISSN 1807-779X | Edição 216 - Agosto de 2018

A portrait of Des. Thompson Flores, a middle-aged man with dark hair, wearing a grey suit, white shirt, and a red tie with a small pattern. He is looking directly at the camera with a serious expression. The background is a blurred bookshelf filled with books.

DES. THOMPSON FLORES, PRESIDENTE DO TRF4
HOMENAGEM E
RECONHECIMENTO DO TRF2

EDITORIAL: CELEBRAÇÃO HISTÓRICA

A desapropriação para reforma agrária e a função social da propriedade

Pontos de interseção

Mônica Lúcia do Nascimento Frias | Juíza Federal na 2ª Região

A desapropriação consiste no despojamento, em regra, da propriedade particular em favor do Estado, por motivos de necessidade ou utilidade ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Vale mencionar as valiosas lições do nosso catedrático Prof. José Maria Pinheiro Madeira¹, sobre a conceituação da desapropriação.

Qualquer que seja o ponto de vista, porém, a desapropriação é um ato de imposição, dir-se-ia, até mesmo, de força, e o poder e o direito de desapropriar, sem dúvida, *consubstanciam a faculdade máxima do poder estatal de intromissão no âmbito do direito de propriedade*, limitação esta que traduz um propósito de bem condicionar o exercício do direito de propriedade. (Grifei).

São pressupostos da desapropriação, a necessidade pública, o interesse público e o interesse social, na forma do art.5º, XXIV, e art.184 da Constituição da República.

Na desapropriação por interesse social, o Poder Público visa resguardar interesse de classes ou grupos sociais menos favorecidos, e também reprimir abusos econômicos, que prejudicam o interesse social.

A Constituição de 1988 trouxe importantes inovações em matéria de desapropriação.

Destaca-se, sobremaneira, o disposto no artigo 184 da Carta Magna:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que

não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária *no exercício*.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Por seu turno, o art. 185 da Constituição da República determina que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra, bem como a propriedade produtiva, devendo a lei garantir tratamento especial à propriedade produtiva, fixando normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Não se olvide que o interesse social na desapropriação para fins de reforma agrária, ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público.

Nesse contexto, se insere a desapropriação para fins de reforma agrária regulada nos artigos 184 a 191 da Constituição da República, e a Lei nº 4.132/62 define os casos de desapropriação por interesse social, também conhecida, nas lições do Professor José Ailton Garcia², como “desapropriação-sanção, devido a seu caráter indenizatório, que pode durar até 20 anos e o pagamento ser feito em títulos da dívida agrária”.

Para o cabimento ou não da desapropriação por interesse social de uma propriedade é necessária a notificação prévia ao proprietário feita na fase preliminar administrativa (§ 2º art. 2º da Lei nº 8.629/93) autorizando a União ingressar no imóvel particular para levantamento de dados e informações, com a finalidade de verificar se a propriedade está ou não cumprindo sua função social deve ser efetivada pelo INCRA.

A notificação é indispensável para a regularidade formal do processo administrativo de desapropriação por interesse social para a reforma agrária.

O ponto nodal nesse tipo de desapropriação consiste em saber se a propriedade expropriada é produtiva ou não.

Pois bem. Para definir se foi correta a classificação da propriedade como improdutiva é preciso aferir se na época da vistoria pelo INCRA a propriedade tinha uma função social.

Vale mencionar, a definição da função social da propriedade rural prevista no artigo 186 da Constituição da República, *in verbis*:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

De fato, a Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 2003 regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e, especialmente, os artigos 6º e 9º observam quais são os requisitos que devem ser atendidos para a consecução da função social rural.

Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge,

simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

Assim, a propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

O aproveitamento deve ser racional e adequado, o grau de utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), obtendo cálculo pela porcentagem entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

O grau de eficiência na exploração da terra, por sua vez, deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento). É insuscetível de desapropriação, para fins de reforma agrária, a propriedade produtiva (art. 185, II, CF), assim entendida aquela que apresenta o grau de utilização da terra (GUT) igual ou superior a 80% e o grau de eficiência na exploração (GEE) igual ou superior a 100%. (Cf. Lei 8.629/93, art. 6º, §§ 1º e 2º.).

Frise-se que a propriedade produtiva, independentemente de sua extensão territorial, revela-se intangível à ação expropriatória do Poder Público em tema de reforma agrária (CF, art. 185, II), desde que comprovado, de modo inquestionável, o grau adequado e suficiente de produtividade fundiária.

Daí, o índice de produtividade do imóvel rural é fato complexo que reclama produção e coleta de provas, em especial a de caráter pericial, pois de outro lado temos o decreto presidencial declarando o imóvel



oto: Arquivo pessoal

como objeto de desapropriação para reforma agrária, dotado de presunção de legitimidade.

Portanto, o proprietário da terra descumprirá a função social da propriedade rural, ao violar o dever jurídico-social de explorá-la adequadamente, de forma eficiente e respeitando normas legais acerca da proteção do meio-ambiente, com manutenção da área de reserva legal e área de preservação permanente.

Em outros termos a simples constatação de que a propriedade não atende aos graus de eficiência de exploração exigidos pela legislação já seria suficiente para concluir pela possibilidade de incidência da desapropriação sanção imposta quando a propriedade não cumpre sua função-social-ambiental, prevista no art. 5º, XXIII, da Constituição da República, e regulada por diversos outros diplomas legais, como o artigo 186, no Estatuto da Terra (§1º do art. 2º da Lei 4.504/64). No entanto, esses índices não podem ser analisados fora do contexto nos quais foram produzidos, sendo necessário observar as peculiaridades do caso concreto (v.g. uma eventual alteração climática na região), para que injustiças não sejam cometidas.

A meu sentir, a interpretação mais correta do texto constitucional sempre deve ser aquela da qual se extrai maior eficácia da norma jurídica, entendida aqui como a que prevê o atendimento simultâneo dos requisitos elencados no referido artigo 186 da Constituição da República, para que a função social da propriedade rural seja cumprida, evidenciando que a inobservância de um dos requisitos é suficiente para a realização da desapropriação para fins de reforma agrária.

Ademais, nenhuma propriedade, produtiva ou improdutiva, pode ser utilizada de forma egoística e desrespeitar as normas de preservação ambiental, que constituem direito fundamental de terceira geração (ou dimensão) previsto no art.225 da Constituição da República. Pensar diferente é estimula o abuso do direito de propriedade, que não se coaduna com a Carta Magna e com o moderno Direito Civil Constitucional, notadamente com a figura da cláusula geral do abuso do direito (art.187 do Código Civil).

Logo, a desapropriação para fins de reforma agrária não atingira a sua verdadeira finalidade, em imóveis rurais nos quais os assentados nada produzem, mas alugam seus lotes para pastagem de gado, bem como exercem atividades diversas fora do assentamento.

Verificada a hipótese supracitada, ter-se-ia, até mesmo, a possibilidade de nulificação dos atos expropriatórios. Neste caso, na impossibilidade de remoção das famílias assentadas e retorno do bem ao *status quo ante*, uma vez consolidada situação fática decorrente de uma antiga imissão na posse, não se descartaria, a princípio, a conversão da ação, à luz

dos princípios da celeridade e da economia processual, em desapropriação indireta, possibilitando-se a pacificação social do conflito.

Só que, num quadro fático dessa natureza, a indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis seria fixada em razão do esbulho possessório e com base no valor atual de mercado, isso sem esquecer que até mesmo o valor da terra nua não poderia ser pago em títulos da dívida agrária e, sim, integralmente nos termos do artigo 100 da Constituição Federal.

Nestes casos, trava-se intensa discussão acerca da produtividade ou não do imóvel, dos valores indenizatórios das benfeitorias úteis e necessárias, bem como da terra nua.

Destarte, além da pericia, a inspeção judicial contribui para melhor verificação e interpretação dos fatos, mesmo porque as partes poderão participar prestando todos os esclarecimentos necessários, fazendo as observações que considerarem pertinentes, nos termos do artigo 442, parágrafo único, do CPC.

Por fim, reputo de extrema importância à participação do perito do Juízo ao ato, o qual poderá contribuir para esclarecer pontos que foram consignados no laudo pericial, notadamente se a terra desapropriada era produtiva, ou seja, cumpria sua função social.



Notas

¹ A questão jurídico social da propriedade e de sua perda pela desapropriação. *Lumem juris*: **Rio de janeiro, 1998, pág. 122.**

² GARCIA, José Ailton. Revista forense. Vol. 400. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.124.

Referencias bibliográficas

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Código Civil Brasileiro – Lei nº 10.406/02.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Direitos Reais. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GOMES, Orlando. Direitos Reais. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva , 2010. v. 5.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. A questão jurídico social da propriedade e de sua perda pela desapropriação. *Lumem juris*: Rio de janeiro, 1998

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito das coisas. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de Direito Civil. Vol.4.Rio de Janeiro: Forense.

ROSENVALD, Nelson. Direitos Reais. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Direito das Coisas. 4. ed. São Paulo: Método, 2012.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil. V.5. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIANA, Marco Aurelio S. Curso de Direito Civil. Direito das Coisas. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.